VG München, Urteil v. 26.10.2023 – M 11 K 21.1715

Titel:

Nutzungsuntersagung einer „reinen“ Wohnnutzung im Gewerbegebiet, Auslegung der Reichweite einer Baugenehmigung für den „Neubau eines Wohnhauses“, Anforderungen an die Ermessensausübung bei der Nutzungsuntersagung von Wohnraum, der für die Bewohner den alleinigen Mittelpunkt ihrer privaten Existenz bildet, Erforderlichkeit der Geltendmachung eigener Rechte bei der begehrten Feststellung von Drittrechtsverhältnissen

Normenketten:

BayBO Art. 76 S. 2
VwGO § 43

Schlagworte:

Nutzungsuntersagung einer „reinen“ Wohnnutzung im Gewerbegebiet, Auslegung der Reichweite einer Baugenehmigung für den „Neubau eines Wohnhauses“, Anforderungen an die Ermessensausübung bei der Nutzungsuntersagung von Wohnraum, der für die Bewohner den alleinigen Mittelpunkt ihrer privaten Existenz bildet, Erforderlichkeit der Geltendmachung eigener Rechte bei der begehrten Feststellung von Drittrechtsverhältnissen

Fundstelle:

BeckRS 2023, 51610

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts vom 4. März 2021 wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens trägt der Kläger 4/5 und der Beklagte 1/5.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen eine Nutzungsuntersagung für ein Wohngebäude auf dem Grundstück Fl.Nr. 963/31, …ring 2, Gemarkung … (Baugrundstück).

2
Das Baugrundstück befindet sich innerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans „Gewerbegebiet …“, zuletzt bekannt gemacht am 7. Juni 2023, welcher mit Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13. Juni 2023 für unwirksam erklärt wurde, soweit er das festgesetzte Gewerbegebiet betrifft (1 N 20.2761). Auf dem Baugrundstück befindet sich ein Wohngebäude. Auf dem benachbarten Grundstück Fl.Nr. 963/6 befindet sich eine Kfz-Werkstatt.

3
Am 15. September 1981 stellten die damaligen Eigentümer (Eheleute L.) einen Bauantrag für den Neubau einer Kfz-Werkstatt mit Betriebswohnung auf dem Baugrundstück, welches damals noch mit der Fl.Nr. 963/6 verschmolzen gewesen ist. Das Landratsamt … … (Landratsamt) erteilte am 26. April 1982 die beantragte Baugenehmigung für den Neubau einer Kfz-Werkstatt mit Ausstellungshalle und Betriebswohnung. Der Gebäudeteil, in welchem die Betriebswohnung liegen sollte, wurde im Gegensatz zur Kfz-Werkstätte in der Folge jedoch nicht errichtet.

4
Am 9. März 1987 beantragten die damaligen Eigentümer der Fl.Nr. 963/6 eine Baugenehmigung für den „Neubau eines Wohnhauses“ auf dem Baugrundstück. Die Gemeinde … erteilte am 26. März 1987 ihr

Einvernehmen zum „Bauantrag … … und …, Neubau eines Wohnhauses, … Fl.Nr. 963/6“. Am 16. Juni 1987 erteilte das Landratsamt sodann die Baugenehmigung für den „Neubau eines Wohnhauses“.

5
Im Rahmen eines Telefonats im Dezember 2016 teilte der ehemalige Eigentümer der Fl.Nr. 963/6 und ehemalige Inhaber der KfZ-Werkstatt (Herr L.) dem Landratsamt mit, dass das Grundstück Fl.Nr. 963/6 geteilt worden und die abgetrennte Fl.Nr. 963/31 an seine Tochter übergeben worden sei. Diese plane nun, das Grundstück zu verkaufen. Laut Auskunft des Maklers könne das Gebäude jederzeit als freies Wohnhaus verkauft werden, da in der Baugenehmigung dieses nur als Wohnhaus und nicht als Betriebsleiterwohnhaus bezeichnet sei. Laut Vermerk des Landratsamts sei Herrn L. mitgeteilt worden, dass ein Verkauf des Grundstücks und eine Nutzung als freies Wohnhaus in keinem Fall zulässig seien.

6
Am 13. September 2019 ging über das Einwohnermeldeamt beim Landratsamt für das Anwesen auf dem Baugrundstück eine Wohnungsgeberbestätigung vom 12. September 2019 ein.

7
Bei einer Baukontrolle des Landratsamts vom 17. Oktober 2019, bei welcher der Kläger nicht anwesend war, hat der jetzige Betreiber der auf der Fl.Nr. 963/6 befindlichen Kfz-Werkstatt ausweislich des Baukontrollberichts mitgeteilt, dass Herr L. vom Wohnhaus ausgezogen und der Kläger mit der Klägerin im Verfahren M 11 K 21.1714 eingezogen sei. Die Werkstatt sei verpachtet an die … … … GmbH.

8
Das Landratsamt wendete sich mit Schreiben vom 8. November 2019 zunächst an die … . Immobilien GbR als neue Eigentümerin des Baugrundstücks und wies darauf hin, dass die Räume lediglich als Wohnräume für einen Betriebsleiter oder für Aufsichtspersonal des Betriebs genehmigt seien. Frei vermietete Wohnungen seien nicht zulässig. Man bitte um Mitteilung, in welchem Verhältnis die Bewohner zum Gewerbebetrieb auf dem Anwesen stünden, welche Art von Tätigkeit diese ausführten und weshalb eine 24-stündige Anwesenheit erforderlich sei.

9
Mit Stellungnahme vom 30. Oktober 2020 erklärten die Vertreter der … . Immobilien GbR, dass es sich bei dem streitgegenständlichen Gebäude auf dem Baugrundstück um ein Wohnhaus und nicht um ein Betriebsleiterwohnhaus handele. Der Antrag auf Neubau eines Wohnhauses sei sowohl von der Gemeinde … gebilligt als auch vom Landratsamt im Jahr 1987 genehmigt worden. Eine Auflage oder Bedingung der Beschränkung des Wohnhauses auf ein Betriebsleiterwohnhaus sei in der Baugenehmigung nicht enthalten und habe auch im damaligen Bebauungsplan nicht bestanden. Die Wohnnutzung genieße daher Bestandsschutz. Es habe nie eine Verbindung zwischen dem gekauften Wohnhaus (Fl.Nr. 963/31) und dem Gewerbe (Fl.Nr. 963/6) bestanden; eine solche bestehe auch nicht.

10
Das Landratsamt hörte den Kläger mit Schreiben vom 11. September 2020 zur Untersagung der Wohnnutzung an. Für die Räumlichkeiten am Anwesen …ring 2 läge keine Genehmigung zur Nutzung als freie Wohnräume vor. Eine nachträgliche Genehmigung sei auch nicht möglich, weil frei vermietete Wohnungen in einem Gewerbegebiet gem. § 8 BauNVO nicht zulässig seien. Man fordere dazu auf, den formell und materiell rechtswidrigen Zustand zu beenden und bitte um Bestätigung bis zum 15. Oktober 2020, dass die Wohnung innerhalb der gesetzlichen Kündigungsfrist aufgegeben werde. Andernfalls müsse eine kostenpflichtige und zwangsgeldbewährte Anordnung ergehen.

11
Mit Bescheid vom 4. März 2021 untersagte das Landratsamt dem Kläger die derzeitige Nutzung der Räume des Gewerbebaus auf dem Baugrundstück zu Wohnzwecken innerhalb von 6 Monaten ab Bestandskraft des Bescheids (Ziff. 1). Für den Fall der Nichterfüllung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 EUR angedroht (Ziff. 2). Die Nutzungsuntersagung stütze sich auf Art. 76 Satz 2 BayBO. Die Nutzungsänderung der ehemaligen Betriebsleiterwohnung zur freien Wohnnutzung sei genehmigungspflichtig. Eine Baugenehmigung liege nicht vor. Somit sei das Vorhaben bereits formell illegal. Ein Rechtsverstoß im Sinne von Art. 76 Satz 2 BayBO, der den Erlass einer Nutzungsuntersagung rechtfertige, liege bei einem genehmigungspflichtigen Vorhaben grundsätzlich schon dann vor, wenn das Vorhaben ohne Baugenehmigung ausgeführt werde. Da die Nutzungsuntersagung in erster Linie die Funktion habe, den

Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen, müsse grundsätzlich nicht geprüft werden, ob das Vorhaben auch gegen materielles Recht verstoße und somit nicht genehmigungsfähig sei. Das Grundstück liege im Geltungsbereich des qualifizierten Bebauungsplans „Gewerbegebiet …“, welcher ein Gewerbegebiet festsetze. Dort seien Betriebswohnungen nur ausnahmsweise zulässig, wenn diese dem Gewerbebetrieb zugeordnet und selbigem gegenüber bezüglich Grundfläche und Baumasse untergeordnet seien. Unter diesen Voraussetzungen sei Herrn L. mit Bescheid vom 16. Juni 1987 der „Neubau eines Wohnhauses“ genehmigt worden, da sowohl eine Unterordnung als auch eine funktionale Zuordnung zum ebenfalls auf dem Grundstück befindlichen Betrieb „Autohaus L.“ habe bejaht werden können. Mit der endgültigen Aufgabe der ausnahmsweise zugelassenen Nutzung sei diese Baugenehmigung aber nach höchstrichterlicher Rechtsprechung gegenstandslos und damit unwirksam geworden, da diese an den konkreten Betrieb anknüpfe, was näher ausgeführt wurde. Im vorliegenden Fall komme hinzu, dass auch gegen materielles Baurecht verstoßen werde und eine nachträgliche Legalisierung ausscheide. Die Nutzung der Räume des ehemaligen Betriebsleiterhauses durch den Kläger zu privaten Wohnräumen scheitere bereits an der funktionalen Zuordnung zu einem Betrieb, was näher ausgeführt wurde. Die Maßnahme sei auch bei Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt. Die Nutzungsuntersagung sei sowohl geeignet als auch erforderlich, um den widerrechtlichen Zustand zu beenden und um einen Bezugsfall für vergleichbare Fälle zu vermeiden. Eine unangemessene Härte stelle die Anordnung nicht dar. Es sei nicht ersichtlich, dass durch die geforderte Nutzungsaufgabe eine übermäßige finanzielle Belastung, welche zum Erfolg der Anordnung in keinem Verhältnis stünde, auf den Kläger zukäme. Die festgesetzte Erfüllungsfrist sei angemessen. Die Androhung des Zwangsgeldes stütze sich auf Art. 29, 31 und 36 VwZVG und sei nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens gerechtfertigt.

12
Der Kläger erhob mit Schriftsatz vom … März 2021, der am 30. März 2021 bei Gericht eingegangen ist, durch seinen Bevollmächtigten Klage gegen den Bescheid vom 4. März 2021. Die Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 beruhe auf dem Bauantrag der ehemaligen Grundstückseigentümer. In sämtlichen Antragsunterlagen wie Deckblatt, Planzeichnungen sowie Baubeschreibung werde als Bauvorhaben und damit als Nutzung ausdrücklich der „Neubau eines Wohnhauses“ angegeben. Ein Hinweis einer Nutzung des Gebäudes ausschließlich als Betriebsleiterwohnung lasse sich weder dem Bauantrag noch der genannten Baugenehmigung entnehmen. In der Baugenehmigung werde ebenfalls als (Bau-)Vorhaben der „Neubau eines Wohnhauses“ angegeben, ohne durch eine Nebenbestimmung die ausschließliche Nutzung als Betriebsleiterwohnung rechtlich zu sichern. Auch gebe es keine Erklärung der damaligen Grundstückseigentümer, für sich und/oder die Rechtsnachfolger die künftigen Festsetzungen des Bebauungsplans anzuerkennen. Weiter gebe es auch keine entsprechende Nebenbestimmung in der Baugenehmigung, dass das Gebäude nur als Betriebsleiterwohnung genutzt werden dürfe. In der Baugenehmigung von 1987 werde zwar auch verwiesen auf „die Festsetzungen des Bebauungsplans“. Dieser habe zur damaligen Zeit jedoch keine Beschränkung eines Wohnhauses auf ein Betriebsleiterwohnhaus bzw. ein Haus beschränkt auf eine Betriebsleiterwohnung enthalten. Infolgedessen könne auch offenbleiben, ob mit Blick auf die jetzige Vermieterin nur die Baugenehmigung von Relevanz sei, nicht aber das Bauantragsverfahren. Auf dem streitgegenständlichen Grundstück Fl.Nr. 963/31 befinde sich nur das Wohnhaus. Es stehe auch in keinerlei Zusammenhang mit einem dortigen Gewerbebetrieb. Auch im Verkaufsvorgang hätten keine Anzeichen für eine Be- bzw. Einschränkung der wohnlichen Nutzung des Hauses bestanden. Demgemäß bestehe Bestandsschutz zur Nutzung als privates Wohnhaus.

13
Der Kläger beantragt,

14
1. Der Bescheid des Landratsamts … … vom 4. März 2021 wird aufgehoben.

15
2. Es wird festgesellt, dass das bestehende Wohnhaus auf dem Grundstück Fl.Nr. 963/31 der Gemarkung … nach Maßgabe der Baugenehmigung des Landratsamts … … vom 16. Juni 1987 für das Vorhaben „Neubau eines Wohnhauses“ zu privaten Wohnzwecken und nicht nur als Betriebsleiterwohnung genutzt werden darf.

16
Der Beklagte beantragt,

17
die Klage abzuweisen.

18
Die Nutzungsuntersagung sei rechtmäßig, weil die „freie“ Wohnnutzung im maßgeblichen Gewerbegebiet planungsrechtlich unzulässig und auch nicht genehmigungsfähig sei. Der Beklagte legte zudem eine Stellungnahme des Landratsamts vom 13. Januar 2022 vor, nach welcher Wohnhäuser zur freien Vermietung im Gewerbegebiet unzulässig seien. Eine Wohnnutzung sei stets nur im Rahmen des Art. 8 Abs. 3 BauNVO ausnahmsweise zulässig, wenn diese durch den Betriebsleiter/Betriebsinhaber oder Aufsichts- und Bereitschaftspersonen genutzt würden. Dies gelte auch, wenn in den Genehmigungsunterlagen das Gebäude nur als Wohnhaus betitelt sei. Ein Gebäude zur freien Wohnnutzung sei nicht und sei nie genehmigungsfähig gewesen.

19
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- und Behördenakten in diesem sowie im Klageverfahren M 11 K 21.1714 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

20
Die zulässige Anfechtungsklage hat im Hinblick auf die begehrte Aufhebung des Bescheids vom 4. März 2021 Erfolg (nachfolgend I.). Der darüber hinaus erhobene Feststellungsantrag (§ 43 Abs. 1 VwGO) ist unzulässig und die Klage war daher insoweit abzuweisen (nachfolgend II.).

I.

21
Der angefochtene Bescheid des Landratsamts vom 4. März 2021 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger daher in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

22
1. Die angefochtene Nutzungsuntersagung in Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheids erweist sich als rechtswidrig.

23
Rechtsgrundlage für die Nutzungsuntersagung ist Art. 76 Satz 2 BayBO. Nach dieser Vorschrift kann die Bauaufsichtsbehörde eine Nutzung untersagen, wenn eine Anlage im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt wird. Für die Rechtmäßigkeit einer Nutzungsuntersagung genügt es bereits regelmäßig, dass eine bauliche Anlage ohne die an sich erforderliche Genehmigung, somit formell illegal, genutzt wird. Auf die materielle Rechtmäßigkeit kommt es in der Regel allein insofern an, als eine Nutzungsuntersagung unverhältnismäßig ist, wenn die Nutzung offensichtlich genehmigungsfähig ist (vgl. BayVGH, U.v. 16.2.2015 – 1 B 13.648 – juris Rn. 22; B.v. 18.9.2017 – 15 CS 17.1675 – juris Rn. 13 m.w.N.; Decker in Busse/Kraus, BayBO, 152. EL Oktober 2023, Art. 76 Rn. 282).

24
a) Es fehlt im vorliegenden Fall bereits an der formellen Illegalität der untersagten Wohnnutzung. Auf Antrag der ehemaligen Eigentümer des Grundstücks Fl.Nr. 963/6 hat das Landratsamt am 16. Juni 1987 eine Baugenehmigung für den „Neubau eines Wohnhauses“ erteilt. Entgegen der Ansicht des Beklagten legalisiert diese Baugenehmigung nicht lediglich die Nutzung als Betriebsleiterwohnung, sondern auch eine „freie“ Wohnnutzung.

25
Der Inhalt der Baugenehmigung bestimmt sich nach der Bezeichnung und den Regelungen im Baugenehmigungsbescheid, der konkretisiert wird durch die in Bezug genommenen Bauvorlagen (vgl. BayVGH, B.v. 10.1.2022 – 1 CS 21.2776 – juris Rn. 13 m.w.N.).

26
Dies zugrunde gelegt ist die Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 auch im Hinblick auf die vorliegenden Bauvorlagen und den sonstigen, objektiv nachprüfbaren Umständen in dem Sinne zu verstehen, dass eine „freie“ Wohnnutzung unabhängig von der Einstufung als Betriebsleiterwohnung genehmigt worden ist. Eine sachliche Begrenzung der Nutzung zu Wohnzwecken mit Blick auf den ehemaligen Betrieb „Autohaus L.“

lässt sich dem Baugenehmigungsbescheid vom 16. Juni 1987 nicht entnehmen. Er enthält keinerlei Hinweise auf eine rechtliche Verknüpfung zwischen der privaten Wohnnutzung und der gewerblichen Nutzung. Nach dem Wortlaut der Vorhabensbezeichnung sowohl im Bauantrag als auch in der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 ist Gegenstand der Genehmigung eindeutig der „Neubau eines Wohnhauses“. Die Bauherren werden im Baugenehmigungsbescheid lediglich namentlich – und ohne jeglichen Bezug zu einem Betrieb – genannt. Auch der Bauantrag lässt keine andere Auslegung zu. Eine Bezugnahme auf einen Gewerbebetrieb enthält der Bauantrag nicht. Daneben findet sich auch in der Baubeschreibung keinerlei Bezug zu einem Gewerbebetrieb. Vielmehr blieb etwa der Abschnitt 7 zu gewerblichen Anlagen in der Baubeschreibung gänzlich unausgefüllt. Ebenso wird das Vorhaben in der Stellungnahme der Gemeinde … als „Neubau eines Wohnhauses“ bezeichnet. Die Gemeinde gibt dort zwar eine Empfehlung für die Fensterform in der Ausstellungshalle ab, welche aber im Gegensatz zur Baugenehmigung vom 26. April 1982 gerade nicht Gegenstand des Bauantrags vom 9. März 1987 ist. Ferner findet sich in der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 unter Ziff. II. (Kosten) der Hinweis auf eine Möglichkeit der Gebührenermäßigung im Falle der Anerkennung als steuerbegünstigte Wohnung/Bewilligung eines öffentlichen Baudarlehens nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz. Nach § 82 Abs. 6 II. WoBauG sind Wohnungen, die zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken mitbenutzt werden, als steuerbegünstigt anzuerkennen, wenn nicht mehr als die Hälfte der Wohnfläche ausschließlich gewerblichen oder beruflichen Zwecken dient. Der Zweck einer Betriebsleiterwohnung erschöpft sich aber gerade darin, einem Gewerbebetrieb zu dienen.

27
Auch unter chronologischen Gesichtspunkten lässt sich die Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 nicht als Genehmigung lediglich eines Betriebsleiterwohnhauses auslegen. Der Einwand der Beklagtenseite, gerade die zeitliche Abfolge der Genehmigungen von 1982 und 1987 verdeutliche, dass das Landratsamt mit der Baugenehmigung aus dem Jahr 1987 lediglich eine Betriebsleiterwohnung legalisieren wollte, ist nicht nachvollziehbar. Ein solcher Schluss ergibt sich aus den dem Gericht vorliegenden Unterlagen nicht. Vielmehr bestätigt gerade auch der Vergleich mit der Baugenehmigung von 1982 die Auslegung, dass mit der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 eine freie Wohnnutzung beantragt und in der Folge auch genehmigt worden ist. Im Gegensatz zu der Bezeichnung in der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 wurde der Wohnteil in der Baugenehmigung aus dem Jahr 1982 gerade noch als „Betriebswohnung“ bezeichnet. Im Umkehrschluss hierzu kann die Genehmigung des Wohnhauses in der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 ohne jeglichen Bezug zu einem gewerblichen Betrieb nur bedeuten, dass ein solcher Bezug nicht Voraussetzung für die Genehmigung gewesen ist.

28
Für die vom Landratsamt vorgenommene Auslegung ließe sich allenfalls anführen, dass es nach den mit der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 genehmigten Eingabeplänen wohl einen Durchgang vom „Büro“ des Wohnhauses in die Werkstätte geben sollte. Dem Gericht liegen diesbezüglich jedoch zwei verschiedene, mit Genehmigungsvermerken versehene Planzeichnungen vor. Aus einer der genehmigten Planzeichnungen geht der Durchgang eindeutig hervor, während er in der anderen nicht zweifelsfrei als Durchgang eingezeichnet ist. Laut Aussage des Vertreters der Eigentümerin des Baugrundstücks in der mündlichen Verhandlung hat es eine innere Verbindung der Gebäudeteile früher einmal gegeben, jetzt bestehe eine solche aber nicht mehr. Wie es zu den zwei genehmigten Plansätzen gekommen ist, konnte in der mündlichen Verhandlung letztlich nicht aufgeklärt werden. Selbst wenn aber ein solcher Durchgang mit der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 genehmigt worden wäre, bedeutet dies nicht, dass mit der Baugenehmigung auch lediglich eine Wohnnutzung im Sinne des § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO 1977 genehmigt worden ist. Zum einen führt allein ein solcher Durchgang nicht zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO 1977. Zum anderen sprechen insbesondere die Bezeichnungen in jeglichen vorliegenden Bauvorlagen und im Baugenehmigungsbescheid selbst gegen die Einschränkung der Wohnnutzung (s.o.).

29
Auch im Übrigen bestehen keine Anhaltspunkte für eine andere Auslegung. Die Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 enthält insbesondere keine Nebenbestimmungen oder Hinweise, die auf einen zur Wohnnutzung gehörenden gewerblichen Betrieb Bezug nehmen. Entgegen der Auffassung des Landratsamts ergibt sich eine Beschränkung der Wohnnutzung auch aus dem der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 beigefügten pauschalen Hinweis – „Zu beachten sind insbesondere: die Festsetzungen des Bebauungsplans“ – und

dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13. Juni 2023 (Az. 1 N 20.2761) nicht. Die vorliegende Situation ist mit der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht vergleichbar. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung ausgeführt, dass sich aus einer Auflage im Baugenehmigungsbescheid, wonach die Festsetzungen des Bebauungsplans einzuhalten seien, die Betriebsbezogenheit der Wohnnutzung ergebe (BayVGH, U.v. 13.6.2023 – 1 N 20.2761 – juris Rn. 24). Vorliegend handelt es sich jedoch nicht um eine Auflage, sondern lediglich um einen Hinweis, welchem im Gegensatz zu Auflagen i.S.d. Art. 36 BayVwVfG keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt. Darüber hinaus kann dem Hinweis nicht entnommen werden, dass die Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 lediglich beschränkt für Wohnnutzungen im Sinne des § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO 1977 erteilt worden sein sollte. Zwar waren auch nach § 8 BauNVO 1977 Betriebsleiterwohnungen lediglich ausnahmsweise und eine allgemeine Wohnnutzung nicht in Gewerbegebieten zulässig. Allein durch den allgemeinen Hinweis auf die Festsetzungen des Bebauungsplans kann aber in einer Baugenehmigung eine unter Umständen rechtswidrige allgemeine Wohnnutzung nicht ausgeschlossen werden. Ein nicht genehmigungsfähiges Vorhaben wird nicht durch einen pauschalen Hinweis auf Einhaltung der geltenden Vorschriften in genehmigungsfähiger Form genehmigt, wenn dies der – auslegungsbedürftige – Inhalt der Baugenehmigung im Übrigen nicht hergibt.

30
Auch der Vortrag des Landratsamts, dass nur eine Betriebsleiterwohnung genehmigt worden sein könne, da alleine Betriebsleiterwohnungen in einem Gewerbegebiet zulässig gewesen seien, rechtfertigt daher keine andere Auslegung. Eine Genehmigung einer reinen Wohnnutzung im Gewerbegebiet führt zwar zur Rechtswidrigkeit der Baugenehmigung, aber nicht zur (formellen) Illegalität der – dennoch genehmigten – reinen Wohnnutzung. Dies gilt etwa auch für den Fall einer Baugenehmigung, welche zwar für eine „Betriebsleiterwohnung“ beantragt und erteilt wird, obwohl die Voraussetzungen einer Betriebsleiterwohnung tatsächlich überhaupt nicht vorlagen, weil etwa der funktionale Zusammenhang zum Betrieb oder die räumliche Unterordnung durch die Bauaufsichtsbehörde falsch bewertet wurden. Auch eine rechtswidrige Baugenehmigung vermittelt Bestandsschutz.

31
b) Schließlich liegt keine Nutzungsänderung vor, die zu einer erneuten Genehmigungspflicht führen würde. Eine Nutzungsänderung liegt vor, wenn durch die Verwirklichung eines Vorhabens die einer genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so dass sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichem Aspekt neu stellt (BVerwG, U.v. 18.11.2010 – 4 C 10/09 – juris = BVerwGE 138, 166). Die Aufgabe des Betriebs „Autohaus …“ und der fehlende Bezug zu dem neuen Betrieb auf dem Grundstück Fl.Nr. 963/6 führen nicht zu einer Änderung der bisherigen Nutzung des Gebäudes auf dem Grundstück Fl.Nr. 963/31 als Wohnhaus. Die Aufgabe des Betriebs ist damit entgegen der Auffassung des Landratsamts nicht entscheidungserheblich.

32
c) Der Bescheid ist zudem ermessensfehlerhaft.

33
Wenn gegenüber den Bewohnern die Nutzung von Wohnraum untersagt werden soll, der für diese den alleinigen Mittelpunkt ihrer privaten Existenz bildet, ist bei der Prüfung, ob die durch die Nutzungsuntersagung verursachten Nachteile in einem angemessenen Verhältnis zu dem Erfolg der Maßnahme stehen (vgl. Art. 8 Abs. 2 LStVG), die besondere Bedeutung der Wohnung zu berücksichtigten, die das Bundesverfassungsgericht veranlasst hat, das Besitzrecht der Mieter von Wohnraum als Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG anzusehen (BVerfG vom 26.5.1993 BVerfGE 89, 1 = NJW 1993, 2035). Durch die Nutzung der Wohnung werden elementare Lebensbedürfnisse der Bewohner befriedigt. Die Wohnung ist eine wichtige Grundlage für die Sicherung der persönlichen Freiheit und die Entfaltung der Persönlichkeit der Bewohner. Eine erzwungene Aufgabe der Wohnung hat regelmäßig auch dann weit reichende Folgen für die persönliche Lebensführung, wenn die Wohnung nur vorübergehend verlassen werden muss. Wegen dieser Bedeutung wird die Untersagung der Nutzung von Wohnraum, der für die Bewohner den alleinigen Mittelpunkt ihrer privaten Existenz bildet, ohne vorangegangene vergebliche Aufforderung, einen Bauantrag zu stellen, in der Regel nicht schon dann verhältnismäßig sein, wenn die Nutzung nicht offensichtlich genehmigungsfähig ist, sondern nur dann, wenn sie materiell rechtswidrig ist (BayVGH, U.v. 5.12.2005 – 1 B 03.2608 – juris Rn. 24).

34
Diesen Umstand ließ das Landratsamt in seiner Entscheidung gänzlich unberücksichtigt. Im angefochtenen Bescheid wurde weder darauf eingegangen, dass der Kläger seinen Lebensmittelpunkt auf dem Baugrundstück hat, noch hat sich das Landratsamt mit der Reichweite der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 auseinandergesetzt. Das Landratsamt hat verkannt, dass es sich bei der ausgeübten Wohnnutzung um eine aufgrund der Legalisierungswirkung der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 bestandsgeschützte Wohnnutzung handelt (s.o.).

35
Schließlich finden sich im Bescheid keinerlei Ausführungen zur vorgenommenen Adressatenauswahl. Zwar ist im Falle einer untersagten Wohnnutzung die Heranziehung der Mieter vor den Eigentümern in der Regel angezeigt; zwingend ist dies jedoch nicht (vgl. etwa BayVGH, B.v. 26.2.2007 – 1 ZB 06.2296 – juris Rn. 22). Auch das behördliche Vorgehen legt eine vornehmliche Inanspruchnahme der Mieter nicht nahe, zumal das Landratsamt die Korrespondenz im behördlichen Verfahren fast ausschließlich mit den Vertretern der Eigentümerin geführt hat. Im Übrigen ist der Bescheid mangels Begründung der Adressatenauswahl auch formell rechtswidrig, Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayBO (Decker in: Busse/Kraus, BayBO, Werkstand: 152. EL Oktober 2023, Art. 76 Rn. 256).

36
2. Folglich können auch die gegen den Kläger erlassene Zwangsgeldandrohung und die zu seinen Lasten ergangene Kostenentscheidung rechtlich keinen Bestand haben.

II.

37
Im Übrigen war die Klage jedoch abzuweisen.

38
Die Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO gerichtet auf die Feststellung, dass das bestehende Wohnhaus auf dem Grundstück Fl.Nr. 963/31 nach Maßgabe der Baugenehmigung vom 16. Juni 1987 zu privaten Wohnzwecken und nicht nur als Betriebsleiterwohnung genutzt werden darf, ist mangels subjektiv-rechtlichen Anknüpfungspunkts unzulässig, da der Kläger als Mieter nicht beschwert ist – worauf das Gericht die Klägerseite im Rahmen der mündlichen Verhandlung auch hingewiesen hat. Der Kläger begehrt mit der auf die Feststellung der Reichweite der Baugenehmigung gerichteten Klage letztlich die Feststellung eines Rechtsverhältnisses zwischen der Eigentümerin des Baugrundstücks als Rechtsnachfolgerin der ursprünglichen Bauherren und dem Beklagten; er verfolgt damit die Feststellung eines Rechtsverhältnisses Dritter. Dies ist grundsätzlich möglich, Voraussetzung ist allerdings, dass von dem festzustellenden Rechtsverhältnis auch eigene (dingliche) Rechte des Klägers im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO abhängen (vgl. BayVGH, B.v. 27.8.2008 – 15 ZB 08.758 – juris Rn. 15). Der Kläger hat als Mieter aber keine dinglichen, sondern lediglich obligatorische Rechte an dem Baugrundstück, welche für den erforderlichen subjektiv-rechtlichen Anknüpfungspunkt nicht ausreichen. Mangels eigener dinglicher Rechte bleibt dem Kläger die Feststellung der Reichweite der Baugenehmigung daher verwehrt.

III.

39
Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.